Ihor Hurak
Vasyl Stefanyk Precarpathian
National University

Ігор Гурак
Прикарпатський національний
університет імені Василя
Стефаника

THE RUSSIAN FEDERATION AGGRESSIVE FOREIGN POLICY AND THE EU INABILITY TO COMPLETELY REFUSE THE "APPEASEMENT POLICY" AS THE KEY CHALLENGES FOR THE EASTERN PARTNERSHIP IMPLEMENTATION

АГРЕСИВНА ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА РФ ТА НЕЗДАТНІСТЬ ЄС ОСТАТОЧНО ВІДІЙТИ ВІД "ПОЛІТИКИ УМИРОТВОРЕННЯ" ЯК КЛЮЧОВІ ВИКЛИКИ ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ "СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА"

Annotation. For a long time, the so-called "New Eastern Europe" was not a point of the EU's leadership and the leading European capitals interest. The situation has started to change since 2004, when Ukraine became a direct neighbor of the EU. The Polish-Swedish initiative received serious support from Brussels after Russian aggression in Georgia. However, the EU continued to operate in Eastern Europe taking into account Moscow's interests even over the next few years after the Eastern Partnership started. Brussels gave up on the principle "Russia first" only after the Malaysia Airlines tragedy (July 17, 2014). After that, more stringent sanctions against Russia were introduced, which, despite economic losses and resistance from some members of the EU, continue every year. On the other hand, Eastern Partnership countries, which demonstrated their readiness to deepen cooperation with Brussels, received wide and diverse support both within and beyond the framework of the initiative.

At the same time, while analyzing relations in the EU - Russia - Eastern Partnership countries triangle, the situation should not be idealized. We are witnessing that Russia itself forms the agenda for this triangle according to the specifics of both domestic and international processes. The EU quite clearly identifies the threats from Moscow. However, there is a problem with adequate steps in response. Such a situation in which the EU does not find a proper way to respond to the challenges and threats to its interests in the Eastern Partnership region is threatening. A lack of effective mechanisms of a proper response to Moscow's aggressive acts, and sometimes just a lack of political will for a rigid position, dampen the EU's international credibility and threaten with its transformation into foreign-policy outsider in the framework of current globalized world. At the same time, there is a threat to the states that are trying to get closer to the EU, due to the possibility of Russia acting against them according to its interests and contrary to international law and the Brussels position, and that no restrictions would prevent such steps.

Keywords: Eastern Partnership, Russia, foreign policy, EU, international processes.

Впродовж тривалого часу так звана "Нова Східна Європа" перебувала на маргінесі інтересів керівництва ЄС та провідних європейських столиць. Тенденція до змін намітилася, починаючи з 2004 р., що було зумовлено черговим розширенням Євросоюзу, через яке Білорусь, Молдова та Україна стали безпосередніми сусідами об'єднання. Іншим, вагомим фактором, що вплинув на ситуацію, стало набуття членства в Європейському Союзі країнами, які традиційно виступали промоторами активнішої політики Брюсселя стосовно регіону.

Польсько-шведська пропозиція, висловлена весною 2008 р., спочатку мала на меті збалансувати французьку ініціативу "Союз для Середземномор'я". Однак суттєвим чином на формування Східного партнерства вплинула Російсько-грузинська війна. ЄС відповів на російську агресію не санкціями, а модернізацію своєї східноєвропейської політики. Так, вже у вересні 2008 р. країни-члени ЄС доручили Єврокомісії розробити новий амбітний формат співпраці із Азербайджаном, Білоруссю, Вірменією, Грузією, Молдовою та Україною. Інституційну основу Східного партнерства, яке відкривало перед зазначеними країнами можливість політичної асоціації та економічної інтеграції, було розроблено ще до кінця року, а остаточно схвалено на саміті у Празі у травня 2009 р. [10, с. 16; 15].

Щоправда, навіть після запровадження Східного партнерства впродовж кількох років провідні європейські столиці принципово не змінювали своїх підходів до регіону, охопленого новою політикою. З одного боку, про це свідчить фінансування, яке суттєво поступалося програмам, пов'язаним із середземноморським регіоном [6, с. 88]. З іншого – рішення, які приймалися стосовно країн Східного партнерства і надалі, як правило, узгоджувалися із західноєвропейським розумінням принципу "Russia first" [12, с. 3].

Паралельно велася робота над новими проектами, які свідчили про виняткову роль РФ як партнера для ЄС. Так, починаючи з листопад 2009 р., Москва та Брюссель розпочали роботу над ініціативою "Партнерство для модернізації" [4]. У наступному році європейські лідери в рамках низки зустрічей продемонстрували готовність до співпраці з Москвою в сфері безпеки. Так, президент Дмітрій Медведєв та канцлер Ангела Меркель у ході зустрічі у місті Мезеберг у червні 2010 р. домовилися про роботу над створенням Комітету Росія – ЄС з питань зовнішньої політики та безпеки. Відповідний орган мав би розробляти "основні принципи проведення спільних цивільних/військових операцій Росії та ЄС з кризового врегулювання" [5]. Натомість, у жовтні того ж року у місті Довілі керівники Німеччини, Росії та Франції обговорили створення єдиної зони співробітництва у сфері економіки та безпеки. Цікаво, що обговорюваний формат співпраці не передбачав залучення до неї США [1, с. 100].

Таким чином, навіть після російської агресії у Грузії, невиконання Кремлем пункту Угоди Саркозі-Медведєва, яка стосувалася виведення російських військ з території Південної Осетії [7], започаткування Східного партнерства лідери ЄС чітко демонстрували, що саме Росія залишається їхнім ключовим партнером в регіоні.

Щоправда, паралельно очільниками Брюсселя здійснювалися кроки, які відкривали перед країнами Східного партнерства додаткові можливості

для поглиблення відносини з ЄС в економічній, торговельній, культурній, науковій сферах, сприяли впровадженню та удосконаленню принципів ринкової економіки, модернізації, демократизації тощо. Очевидно, щоб без перспективи членства, лідери Євросоюзу не вбачали у подібних кроках чогось такого, що могло б призвести до конфронтації з Кремлем. Однак, об'єктивно така співпраця однозначно віддаляла країни Східного партнерства від Росії та підштовхувала її керівництво до більш рішучих дій. Хрестоматійною тут може бути ситуація з Україною, коли перспективи підписання угоди про асоціацію обернулася ініційованими Кремлем торговельними війнам та навіть економічною блокадою, до якої дійшло у серпні 2013 р.[14, с. 109-112].

Таким чином, в міру окреслення чітких перспектив для країн Східного партнерства у плані набуття ними асоційованого членства в ЄС, регіон перетворився на зону протистояння між Брюсселем та Москвою. Найбільше чітко це проявилося напередодні та під час Вільнюського саміту 2013 р., знову ж таки, на прикладі України.

Оскільки силові аргументи, які традиційно використовує Кремль, були більш зрозумілими для тогочасної правлячої верхівки України, ніж м'яка сила ЄС, то у 2013 р. саме Москва здобула перевагу у протистоянні із Брюсселем та, як видавалося тоді, забезпечила собі безальтернативний вплив в Україні. Майбутні події, натомість, показали, що це була тільки тимчасова перемога Росії, яка в кінцевому підсумку обернулася втратою України. Не бажаючи миритися із другою після Помаранчевої революції поразкою в Україні, керівництво РФ спочатку здійснило "бліцкриг" в Криму, а згодом перейшло до операції, що мала на меті розчленування української держави.

Європейська політика розширення є одним із найуспішніших інструментів європейської безпеки. Значною мірою, саме завдяки їй вдалося подолати авторитарну та фашистську спадщину Греції, Іспанії та Португалії, стабілізувати ситуацію на Балканах [10, с. 9, 11], перетворити відсталі країни колишнього соцтабору на держави із одними із найвищих показників економічного зростання в Європі. Відповідно до різного роду документів Східне партнерство не є елементом політики розширення. Однак, без сумніву, воно допомагає країнам, які в цьому зацікавлені, підготуватися до вступу в ЄС. Тож окремі держави, охоплені відповідною політикою, як зрештою і Росія, трактують Східне партнерство як крок до не тільки економічно, але і політичної інтеграції.

У випадку із Україною, процеси навколо підписання угоди про асоціацію, спровокували спочатку внутрішньополітичне протистояння в державі, а згодом зумовили безпрецедентну для післявоєнної Європи агресію Росії. В цьому контексті для Брюсселя принципово важливо було продемонструвати готовність відстоювати свої ініціативи та принципи, на яких вони грунтуються. Однак, все вказує на те, що спочатку лідери ЄС були настільки шоковані діями Росії стосовно України, що фактично впродовж кількох місяців не були здатними на належні кроки у відповідь [13, с. 167-168]. І тільки після трагедії 17 липня 2014 р., в ЄС вдалися до реальних, а не бутафорських кроків. Проти Росії були запроваджені жорсткіші санкції, які, не дивлячись на економічні втрати та опір з боку окремих членів об'єднання, щороку продовжуються. З іншого боку, країни Східного партнерства, які демонстрували та демонструють готовність до поглиблення

співпраці із Брюсселем отримують широку та різнопланову підтримку як в рамках ініціативи, так і поза її межами.

У випадку відносин між ЄС та Україною мова йде про запровадження всеохоплюючої зони вільної торгівлі, безвізового режиму для українських громадян та набуття нашою державою статусу асоційованого члена об'єднання. Також, починаючи з 2014 р. Україна перетворилася на найбільшого отримувача європейських коштів серед держав – не членів об'єднання [11]. В цілому, починаючи з 2014 р. чітко простежується тенденція, коли представники Брюсселя, Берліна, Парижа свою позицію стосовно східноєвропейської політики більшою мірою узгоджують з Києвом ніж з Москвою.

Поряд з тим, аналізуючи відносини у трикутнику ЄС – Росія – Україна, ситуацію не слід ідеалізувати. Ми бачимо, що в міру специфіки як внутрішньополітичних, так і міжнародних процесів саме Росія формує для згаданого трикутника порядок денний. Як правило не тільки Україна, але ЄС, реагуючи на ті чи інші ініціативи з боку Москви, тільки діють у відповідь на ті чи інші російські кроки. До того ж доволі часто така реакція є слабкою, неадекватною до викликів, які походять з російського боку. Часом кроки у відповідь є запізнілими.

Добрим прикладом тут може бути санкційна політика ЄС в контексті інциденту в Керченській протоці. Так, вже наступного дня після російської провокації президент Європейської Ради Дональд Туск засудив дії Росії та звернувся до Москви із вимогою звільнити кораблі та моряків [8]. 12 грудня 2018 р. рішення із подібними вимогами були схвалені Європарламентом. В документі також містився заклик до ЄС та країн-членів запровадити нові санкції проти Росії, якщо українських моряків не буде звільнено [16]. Однак в кінцевому підсумку ЄС, який не спромігся на кроки у відповідь на будівництво росіянами керченського мосту, перевірки кораблів, які слідували до українських азовських портів, зміг запровадити конкретні кроки у відповідь, тобто санкції, тільки у середині березня і до того ж вони були чисто формальними [2].

Таким чином, ми бачимо, що в ЄС доволі часто чітко ідентифікують загрози, які походять з боку Москви, однак мають місце проблеми із адекватними кроками у відповідь. До певної міри загрозлива ситуація склалася навколо газопроводу "Північний потік-2". Після численних перетурбацій у березні 2019 р. євродепутати схвалили новий звіт, в якому міститься заклик припинити будівництво "Північного потоку-2", оскільки реалізація цього проекту збільшить залежність ЄС від поставок російського газу та поставить під загрозу внутрішній ринок Європи [3].

Діючи у дещо відмінному ключі та прагнучи врахувати з одного боку загрози, а з іншого – інтереси країн, які підтримують проект, Рада Євросоюзу 15 квітня внесла зміни до Газової директиви ЄС. Якщо цей документ у вступить в силу, то на "Північний потік-2" поширяться норми законодавства ЄС, а це значить, що Газпром та пов'язані з ним фірми, не зможуть об'єднувати під своїм контролем видобуток, транспортування та продаж газу [9].

Без сумніву, ця та інші три вимоги посилять позицію ЄС в рамках взаємовідносин з Росією у газовій сфері. З іншого боку, відповідний документ чітко дає зрозуміти, що керівництво ЄС не має наміру здійснювати якісь

кроки, які могли б заблокувати цей проект, попри його не тільки економічний, але також політичний та безпековий характер.

Після такого рішення постає питання стосовно газотранспортної системи України. Якщо "Північний потік-2" буде введено в експлуатацію, Росія може цілковито відмовитися від її використання. А це в свою чергу не тільки призведе до вагомих економічних втрат для України, це в суттєвий спосіб вплине на безпекову ситуацію в регіоні. На думку цілої низки політиків та експертів, постачання російських енергоносіїв через територію України було одним із вагомих аргументів, який стримував Росію від більш масштабної агресії стосовно України.

Ситуація, коли ЄС не знаходить належної відповіді на виклики та загрози для своїх інтересів в регіоні Східного партнерства набуває загрозливого характеру. Відсутність дієвих механізмів для належної відповіді на агресивні кроки з боку Москви, а інколи – просто політичної волі для жорсткої позиції знижують міжнародний авторитет ЄС та в умовах глобалізації загрожують перетворенням його та зовнішньополітичного аутсайдера. Нездатність ЄС під тиском Росії чи інших міжнародних акторів відстоювати свої інтереси закономірно буде підштовхувати їх іти шляхом Москви та нівелювати відносини із Брюсселем як столицею об'єднання на користь відносин із його найбільш впливовими країнами-членами. Водночас, існуватиме загроза для держав, які намагаються наблизитися до ЄС, що на якомусь етапі Росія всупереч нормам міжнародного права та позиції Брюсселя вдасться до жорстких дій стосовно них і жодні обмеження не стануть на заваді таких кроків.

Список використаних джерел:

1. Дорошко М.С. Вплив «перезавантаження» американсько-російських відносин на зовнішню політику держав пострадянського простору // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2012. – Т. І. – № 107.
2. ЄС запровадив санкції проти 8 росіян за керченську агресію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/03/15/7093984/
3. Заморозити "Північний потік-2" і бути готовими до нових санкцій: Європарламент ухвалив звіт про відносини з РФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://tsn.ua/svit/pripiniti-pivnichniy-potik-2-i-buti-gotovimi-do-novih-sankciy-yevroparlament-uhvaliv-zvit-pro-vidnosini-z-rf-1310673.html
4. Медведев: Россия и Евросоюз начинают партнерство в целях модернизации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ria.ru/20100601/241021868.html
5. Меморандум по итогам встречи Президента России Д.Медведева и Федерального канцлера Германии А. Меркель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kremlin.ru/supplement/575
6. Мільчарек Д., Барбурська О. Східний вектор зовнішньої політики ЄС: здобутки та проблеми. – Львів, 2016.
7. Панфілов Олег, Чому Росія все ще на грузинських територіях [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://nv.ua/ukr/opinion/chomu-rosija-vse-shche-na-hruzinskikh-teritorijakh-2490822.html

8. Туск: Європа залишиться одностайною в підтримці України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.5.ua/svit/tusk-yevropa-zalyshytsia-odnostainoiu-v-pidtrymtsi-ukrainy-181903.html
9. Шейко Юрий. ЕС подвел "Северный поток-2" под Газовую директиву [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.dw.com/ru/ec-подвел-северный-поток-2-под-газовую-директиву/a-48327327
10. Duleba Alexander. Integration without membership. Potential and limits of Ukraine's association with the EU. – Bratislava, 2017.
11. EU approves disbursement of €500 million in Macro-Financial Assistance to Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6600_en.htm
12. Gotkowska Justyna. Germany and the Eastern Partnership // OSW. Commentary. – 2010. – Issue 37.
13. Hurak Ihor. Rosyjska obecność militarna oraz dyplomacja rosyjska w kontekście konfliktu na wschodzie Ukrainy // Wschód Europy. Studia Humanistyczno-Społeczne. – 2015. – Nr. 2.
14. Hurak Ihor. Ukrainian-Russian Interstate Relations During the Presidency of Viktor Yanukovych – "Honeymoon Period" or "Coercion to Marriage" // Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. – 2016. – Vol. 1.
15. Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-78_en.htm
16. MEPs commend Ukraine's reform efforts and denounce Russian aggression [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181205IPR20940/meps-commend-ukraine-s-reform-efforts-and-denounce-russian-aggression